

В.И. Русинов,
ст. преподаватель.
Уральская государственная
юридическая академия

ПРАВО ГРАЖДАН РОССИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ, ДЕМОНСТРАЦИЙ, ШЕСТВИЙ И ПИКЕТИРОВАНИЯ

Преобразования в политической системе российского общества в последнее десятилетие различными способами позволили наполнить общественные отношения новым реальным содержанием в виде различных, на мой взгляд, в большинстве своем качественно положительных, институтов современной демократии. Это, прежде всего, касается передачи всей полноты власти его единственному носителю — многонациональному российскому народу. Кроме того, получили развитие и другие институты демократии, сопутствующие властеобразующим, одному из которых — праву граждан России на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (далее по тексту обобщенно “право на публичные мероприятия”) посвящено настоящее исследование. При этом основное внимание хотелось бы уделить раскрытию правового содержания данного права, поскольку сегодня, именно, от понимания правовой сути этого политико-правового явления гражданами России и их представителями — депутатами, представительными и другими должностными лицами, возможно: во-первых, наполнить его цивилизованным в рамках мировых стандартов правовым содержанием; во-вторых, обеспечить реальный механизм его реализации перечисленными выше субъектами.

Итак, рассмотрим правовую базу, регламентирующую право граждан России на осуществление публичных мероприятий. Данное право является конституционным, основа его юридического содержания сегодня первично закреплена в статье 31 Конституции Российской Федерации 1993г. Включение в текст Основного закона соответствующей нормы было вполне закономерно, поскольку чуть ранее законодателем на различных уровнях были сделаны попытки прямого*

* Речь идет о следующем: до 1988г. право на проведение публичных мероприятий по сути являлось не более чем декларацией, несмотря на то, что оно было закреплено как на международном (Всеобщая декларация прав человека 1948г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г.), так и национальном уровне (Конституция СССР 1977г., Конституция РФ 1978г.). При формальном закреплении политических прав граждан этого было достаточно. Никто и не помышлял о том, что граждане могут реально воспользоваться этим правом. Если же и происходило нару-

вового регулирования этого права на территории Российской Федерации (Указ Президиума Верховного Совета СССР о порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР от 28 июля 1988 г. (далее Указ от 28 июля 1988 г.), Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., Указ Президента РФ N 524 о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования от 25 мая 1992 г. (далее Указ N 524). Принятие вышеназванных документов по сути было вызвано только тем, что в условиях “перестройки” манифестации, проводимые по инициативе граждан, приняли массовый характер и исполкомы местных Советов Свердловска, Ленинграда, Москвы* и других городов и областей по-

шение традиций, виновного ждала суровая кара. В условиях тоталитарного режима не могло быть и речи о проявлении каких-либо форм демократии.

* К примеру, Правительством Москвы было принято Постановление о порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и иных открытых общественных местах г. Москвы от 17 марта 1992 г. N 120 (Вестник мэрии Москвы, 1992, N 7, ст. 38).

Разрешительный порядок, в соответствии с этим Положением, сопряжен с выполнением определенных требований как со стороны организаторов массовой акции, так и органа исполнительной власти.

Уведомление о проведении митингов и других публичных мероприятий (в Положении — “массовые акции”) подается в органы исполнительной власти уполномоченными (организаторами) массовых акций, трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, общественных организаций (объединений), организаций общественной самодетельности и отдельных групп граждан в срок не ранее чем за 15 дней и не позднее чем за 10 дней до намеченной даты их проведения с представлением выписки из протокола заседания, на котором принималось решение о проведении данного мероприятия.

О массовой акции с числом участников свыше 5 тыс. человек уведомляется мэрия, до 5 тыс. — префектура административного округа, до 1 тыс. — супрефектура муниципального округа г. Москвы.

В Положении содержатся реквизиты уведомления, указывается, что его подписывают не менее трех уполномоченных (организаторов). Орган исполнительной власти принимает уведомление и на его копии письменно подтверждает дату и время получения.

Положение приводит также перечень случаев, когда уведомление о проведении массовой акции не принимается органом исполнительной власти. К их числу относятся, в частности, такие случаи: в уведомлении отсутствуют обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать соблюдение общественного порядка; они сами или уполномо-

спешили принять временные правила организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, в основе которых закрепили разрешительный порядок реализации этой субъективной свободы, тем самым возникло противоречие между нормой Конституции и положениями указанных актов, которое законодатель попытался снять сначала на Союзном (Указ от 28 июля 1988г.), а затем на российском (Указ № 524 и другие) уровне.

Анализ указанных актов позволяет сделать вывод о том, что, по сути, правовое регулирование права на публичные мероприятия осуществляется лишь Указом от 28 июля 1988г., поскольку нормы Указа № 524 носят отсылочный характер. Так, как определено в Указе N 524, для обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий надо исходить из положения Декларации прав и свобод человека и гражданина о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. В соответствии с Декларацией осуществление указанного права не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, пропаганды насилия и войны. При этом, было установлено, что "до принятия соответствующего закона" необходимо руководствоваться Указом от 28 июля 1988г.

Применяемые нормы союзного законодательства кратко сводятся к следующему:

— о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации (мероприятия) делается заявление исполнительной власти; с заявлением могут обращаться достигшие восемнадцатилетнего возраста уполномоченные трудовых коллективов, органов кооперативных и иных общественных организаций, органов общественной самодеятельности и отдельных групп граждан;

— заявление подается в письменной форме не позднее чем за десять дней до намечаемой

даты проведения мероприятия. В заявлении указываются цель, форма, место проведения или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных, организаторов, места их жительства и работы, учебы, дата подачи заявления;

— исполнительный орган власти рассматривает заявление и сообщает о принятом решении не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия. Он вправе предложить обратившимся с заявлением иные время и место проведения. Решение может быть обжаловано в вышестоящий исполнительный и распорядительный орган*. Исполнительный орган обеспечивает необходимые условия для проведения мероприятия;

— мероприятие должно проводиться в соответствии с целями, указанными в заявлении, а также в определенные сроки и в обусловленном месте. При проведении мероприятия организаторы и иные участники обязаны соблюдать законы, общественный порядок. Участникам запрещается иметь при себе оружие, специально подготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба;

— государственные и общественные организации, должностные лица, граждане не вправе препятствовать собраниям, митингам, уличным шествиям и демонстрациям, проводимым с соблюдением установленного порядка;

— исполнительный орган запрещает мероприятие, если цель его проведения противоречит Конституции либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Мероприятие должно быть прекращено по требованию представителей органов власти, если не было подано заявление либо состоялось решение о запрещении, а также при нарушении порядка его проведения, возникновении опасности для жизни и здоровья граждан, нарушении общественного порядка;

— лица, нарушившие указанный порядок, привлекаются к административной или уголовной ответственности. Материальный ущерб, причиненный во время проведения мероприятия его участниками, подлежит возмещению. Представительные органы субъектов Федерации

чившие их организации неоднократно не выполняли взятые обязательства по ранее проводившимся массовым мероприятиям; акция создает реальную угрозу нормальному функционированию предприятий, учреждений, организаций; создается необходимость прекращения работы пассажирского и железнодорожного транспорта из-за невозможности изменения маршрута его движения.

Уполномоченные (организаторы) массовой акции не вправе ее проводить, если уведомление не было подано в срок или не было принято, и обязаны прекратить ее подготовку.

Массовые акции проводятся в соответствии с целями, в сроки, указанные в уведомлении, а также в обусловленных местах (маршрутах).

* Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, ущемляющие право на проведение публичных мероприятий, могут быть обжалованы заинтересованными лицами в порядке, установленном Законом от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, ущемляющих права и свободы граждан".

и органы местного самоуправления могут дополнительно регламентировать порядок проведения этих мероприятий с учетом местных условий. Этот порядок не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями.

Из содержания Указа видно, что регулированию подлежит, так скажем, процессуальная сторона права на публичные мероприятия и в основном определяется механизм проведения данных мероприятий, кроме того, четко прослеживается разрешительный порядок их проведения. Материальная, определяющая понятийный аппарат структурных элементов права на публичные мероприятия, не раскрыта. Поэтому закономерно встают вопросы: “Что понимается под терминами: “проведение собраний”, “митинг”, “уличное шествие”, “демонстрация”, “пикетирование”? В чем отличительные признаки этих явлений?” Эти и другие вопросы остаются без ответа. Единственно, что можно сделать в данной ситуации — самим попробовать найти значение этих терминов и как бы руководствоваться ими на уровне публичного не государственного общения, то есть использовать в качестве правила поведения.

В качестве варианта можно предложить следующие дефиниции тех или иных форм проведения публичных мероприятий:

✦ собрание — совместное присутствие граждан Российской Федерации в установленном для этого месте и в заранее определенное время с целью коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов, не связанных с производственной деятельностью;

✦ митинг — форма организованного выражения как коллективного, так общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан Российской Федерации, проводимой в заранее определенном месте и в заранее определенное время;

✦ демонстрация — форма организованного выражения коллективного и индивидуально-го мнения граждан Российской Федерации по вопросам общественной и государственной жизни;

✦ шествие — форма демонстрации, проводимая путем передвижения граждан Российской Федерации колонной либо в ином порядке по заранее определенному маршруту и в заранее определенное время;

✦ пикетирование — форма публичного выражения коллективного или индивидуально-го мнения граждан Российской Федерации, осуществляемой ими не только в движении, но и стоящими без движения, держащими в руках и

демонстрирующими лозунги, плакаты, иные предметы, иллюстрирующие их идеи и взгляды.

Та или иная форма проведения публичных мероприятий позволяет выявить обобщающие черты, а также обозначить специфические особенности каждой из них.

К обобщающим чертам следует отнести следующие:

А) в каждом случае при проведении публичных мероприятий проявляется **коллективная воля** определенного количества граждан, **объединенных единой целью**, при этом возможно проявление каких-то индивидуальных интересов, но в любом случае они принципиально не смогут отличаться от коллективных, поскольку просто не найдут поддержки масс и по сути будут безрезультатными;

Б) осуществлению большинства публичных мероприятий предшествует **согласительный** (по сути разрешительный) **порядок** определения места, времени его проведения и, думается, лишь для такой формы как пикетирование, возможен уведомительный порядок проведения, поскольку согласительная процедура как бы не соотносится с его сутью. На мой взгляд, проведению любого из публичных мероприятий должен предшествовать только лишь **уведомительный порядок**, это согласуется с публичной первоосновой этих мероприятий, так как народ как единственный носитель и власти в стране и данного права в принципе не должен проводить какие-то согласительные процедуры относительно места и времени их проведения. Это не означает, что данные мероприятия могут проводиться где угодно. Необходимо законом установить, что публичные мероприятия могут проводиться в строго определенных местах (площади, центральные улицы, проспекты, перед зданиями органов государственной и муниципальной властей и т.д.). А вот обеспечения порядка — это уже проблема соответствующих органов. Сегодня найдется масса противников такого подхода, которые будут агитировать за то, что нельзя без строгого регламентированного порядка проводить такие мероприятия. Ни чего подобного. Те публичные мероприятия, которые проводятся сегодня, действительно, политизированны, а иногда экстремистско настроены и несут в себе угрозу каких-либо беспорядков. Но, если взглянуть в суть данной проблемы, то увидим, что в ее основе лежит неустроенность нашего общества в целом и конкретно практически каждого третьего его человека: заработная плата работникам не выплачивается, не платятся пособия, пенсии, стипендии, растет стоимость жилья и коммунальных услуг, государство в лице всех ветвей власти, как гарант стабильности своих граждан

перестает быть таковым и в итоге, любое мирное публичное мероприятие может превратиться в акцию неповиновения, как, к примеру, произошло в апреле 1998г. в г.Екатеринбурге*;

В) единый субъектный состав. Согласно статье 31 Конституции РФ это право принадлежит только **ГРАЖДАНАМ** Российской Федерации, то есть конституционно закреплён субъект права, который обладает гражданством Российской Федерации и, естественно, правосубъектностью (дееспособностью и правоспособностью). Не могу сказать, чем была вызвана необходимость выделения для этого права специального субъекта, поскольку как правило во всех цивилизованных государствах право на публичные мероприятия принадлежит всем людям (гражданам, иностранным гражданам, апатридам) проживающим на территории соответствующей страны. Думается, что данное право ни коем образом не соотносится с такими важнейшими политическими правами, как — избирательные, которые на прямую связаны с формированием органов государственной власти и самоуправления, в связи, с чем можно было бы расширить сферу действия этого права, законодательно на-

делив им также иностранцев и апатридов. Такой подход позволил бы выдержать определенную системность и логичность в международно-правовом и национальном регулировании права на публичные мероприятия, поскольку в таких международных документах (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года) это право закреплено за “каждым” человеком.

В тоже время, для субъектов права на публичные мероприятия установлены некоторые особенности регулирования:

Так, особые условия участия в публичных мероприятиях предусмотрены в отношении военнослужащих, что соответствует их назначению и роли, которую они выполняют в государстве. Закон Российской Федерации от 22 января 1993г. “О статусе военнослужащих” (ст. 7) содержит норму, в соответствии с которой военнослужащие вправе во внеслужбное время участвовать в митингах, собраниях, уличных шествиях, демонстрациях, пикетировании, не преследующих политических целей и не запрещенных органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления. В служебное время военнослужащие принимают участие в собраниях и общественных мероприятиях в порядке, предусмотренном общевоинскими уставами Вооруженных сил.

Интересен подход законодателя, определенный в Федеральном законе РФ “Об основных гарантиях прав ребенка в РФ” от 24 июля 1998г., где в качестве одной из форм гарантий прав и законных интересов ребенка, установлено, что обучающиеся, воспитанники (п.3. ст.9. Закона — вводится в действие с 01.06.99г.) образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений, могут проводить во вне учебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав, при этом администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные уставом образовательного учреждения.

Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспита-

* Из Заключения Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по изучению обстоятельств применения насилия в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбурге (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России от 22.5.98 N 2501-II ГД):

“...акция протеста студентов города Екатеринбурга 14 апреля 1998года явилась лишь частным проявлением разворачивающегося в стране движения студенческой молодежи в защиту образования под лозунгами: “Нет реформам высшей школы за счет студентов и преподавателей”; “Защитим конституционное право на бесплатное образование” и др....”;

“... власти г. Екатеринбурга, дав разрешение на проведение студенческого митинга у Дворца молодежи, и не подумали о проведении согласительных процедур с его организаторами, не приняли участия в самом митинге, не предусмотрели способов взаимодействия студенческих отрядов по обеспечению порядка и милиции, по недопущению возможных провокаций, вариантов возвращения огромной массы студентов к местам компактного проживания в студенческих городках...”;

“... санкционированная часть студенческой акции протеста в Екатеринбурге 14 апреля 1998 года прошла достаточно организованно и не привела к каким-либо конфликтам. Ситуация вышла из под контроля уже после завершения митинга. Неуправляемая масса студентов от 1,5 до 2 тысяч человек собралась у здания Мэрии и Городской Думы.... Затем переместилась к зданию Правительства Свердловской области. Бесконтрольное передвижение в центре города более чем тысячной толпы молодых людей было абсолютно не предсказуемым...”;

“...принятое решение о выдвижении резервов милиции было правильным. Приходится только сожалеть, что ничего не ведающая власть, чиновники областной администрации, укрывшись за шитами ОМОНа, оставила бойцов и офицеров спецподразделения один на один с молодыми людьми. Не будучи вновь услышанными, оказавшись лицом к лицу с людьми, вооруженными спецсредствами (основной долг которых отнюдь не в борьбе с голодными и обездоленными), участники несанкционированной акции стали проявлять все возрастающую агрессивность...”;

Итоги были печальными: несколько студентов и милиционеров получили увечья, кроме того, в моральном плане проиграли как органы государственной власти Свердловской области, так и г.Екатеринбурга.

тельному процессам. Под обучающимся, воспитанником согласно смысла этого закона следует понимать как “ребенок в возрасте до 18 лет, то есть до достижения возраста совершеннолетия”.

Таким образом, законодатель снизил возрастную планку правосубъектности для перечисленных в указанном законе лиц, против установленного в ст. 60 Конституции РФ*, чем внес коллизию норм между Конституцией РФ и Федеральным законом. Что покажет практика, увидим.

Несколько слов хотелось бы сказать и определить другие нормативные акты, которые, так или иначе регулируют право граждан на проведение публичных мероприятий:

В части ограничения этого права: в законе Российской Федерации “О чрезвычайном положении” от 17 мая 1991 г. (ст. 22) допускается запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий на период чрезвычайного положения;

Установления ответственности за нарушение законодательства о проведении публичных мероприятий:

Ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий наступает в зависимости от характера допущенного нарушения в административном или уголовном порядке (ст. 166-1 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и ст. 149 УК РФ). При этом, под субъектом правонарушения, исходя из логики этих довольно-таки “замысловатых”, статей должны пониматься:

1) должностные лица, которые должны обеспечить проведение публичных мероприятий

* Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

(сюда относятся: а) должностное лицо, которое должно согласовать или разрешить проведение данного мероприятия; б) должностные лица, которые должны обеспечить проведение того или иного публичного мероприятия);

2) другие лица (организаторы проведения, лидеры, подстрекатели к совершению каких-либо противоправных деяний), ответственные за проведение публичных мероприятий.

Кроме того, наверняка возникнет вопрос о гражданской ответственности за материальный ущерб, причиненный во время публичного мероприятия. Представим ситуацию, когда при проведении шествия определенное количество граждан — участников шествия повредили витрину киоска, разбили стекло автомобиля и т.п. Кем должен возмещаться имущественный ущерб? Коллективной ответственности в соответствии с действующим законодательством РФ не предусмотрено, а, исходя, из смысла соответствующих норм уголовного и административного права, гражданскую ответственность должны нести организаторы публичного мероприятия.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что право на проведение публичных мероприятий является одним из основных прав граждан, определяющим их индивидуальную и коллективную свободу, а также является одной из форм непосредственной и первичной демократии. В тоже время, изложенное говорит о том, что в его правовом регулировании сегодня имеется больше вопросов, нежели ответов. Выход видится в принятии соответствующего закона, в основе которого необходимо учесть такие основные моменты: определение понятия каждой из форм публичных мероприятий, указать процессуальный уведомительный порядок проведения той или иной формы публичных мероприятий, разграничить ответственность за нарушения правил их проведения и т.д.